Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2168 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling stimuleren grensoverschrijdende elektronische handel (Kamerstuk 22 112, nr. 2166)
Fiche 2: Verordening geoblocking (Kamerstuk 22 112, nr. 2167)
Fiche 3: Verordening betreffende samenwerking Europese nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor consumentenbescherming
Fiche 4: Mededeling online platforms (Kamerstuk 22 112, nr. 2169)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2168
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Fiche: Verordening betreffende samenwerking Europese nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor consumentenbescherming

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
25 mei 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 283
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2016_148?qid=1466763981234&rid=1
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Impact Assessment, volledig (SWD(2016), 164):
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1465805786476&uri=CELEX:52016SC0164
Impact Assessment, samenvatting (SWD(2016), 165):
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0165&from=EN
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 VWEU
i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De huidige verordening heeft de handhaving van de consumentenrechten in de interne markt versterkt, maar de effecten daarvan zijn volgende Europese Commissie onvoldoende. Met name als het gaat om de digitale interne markt. Het voorstel beoogt daarom een betere samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming. In Nederland is dit, op enkele uitzonderingen na, de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM). De basis van deze samenwerking is reeds vastgelegd in Verordening (EG) nr. 2006/2004. Het voorliggende voorstel bouwt voort op hetgeen reeds is geregeld met ingang van deze verordening en beoogt de werking van de interne markt verder te verbeteren. Het voorstel beoogt deze verbeterde samenwerking te bereiken door:
- Het verbreden van de toepassing van de verordening zodat bijvoorbeeld beter samengewerkt kan worden bij inbreuken die in meerdere lidstaten tegelijk spelen;
- Het harmoniseren van minimumbevoegdheden voor nationale instanties, zoals de mogelijkheden voor nationale instanties om testaankopen te doen met gebruikmaking van een fictieve identiteit en de bevoegdheid van nationale instanties om de schade van consumenten af te wikkelen;

- Het huidige systeem van handhavingsverzoeken tussen nationale instanties wordt verbeterd. Zo kunnen termijnen worden gesteld waarbinnen de inbreuk, die buiten de jurisdictie van een lidstaat wiens consumenten slachtoffer zijn van de inbreuk, moet worden beëindigd door de nationale instantie van een andere lidstaat;
- Het mechanisme voor gecoördineerde acties bij wijdverspreide inbreuken te verbeteren, zo zal er een meer uniforme handhaving plaatsvinden en krijgen handelaren die de wet overtreden in meerdere lidstaten slechts te maken met één nationale instantie;
- Een mechanisme in te stellen zodat voor wijdverspreide inbreuken met een Unie-dimensie waarbij drie kwart van de lidstaten en drie kwart van de Europese bevolking wordt geraakt ook de Europese Commissie kan verzoeken om handhaving.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment onderbouwt de Commissie de wenselijkheid van ingrijpen op EU-niveau met een kosten-batenanalyse, waarbij vijf beleidsopties naast elkaar worden gezet. Optie 1 betreft geen wijziging van de bestaande verordening. Optie 2 betreft modernisering van de uitvoeringswetgeving, niet-wetgevende maatregelen en zelfregulering. Optie 3 betreft het huidige voorstel. Optie 4 betreft optie 3 met daarbij aanvullende bevoegdheden, met name om malafide handelaren te pakken. Optie 5 betreft een nieuwe verordening die de Europese Commissie rechtstreekse handhavingsbevoegdheden toekent voor grootschalige inbreuken. De Commissie heeft de voorkeur voor optie 3 omdat hiermee alle beleidsdoelen tegen redelijke kosten worden bereikt en dit op meer draagvlak kan rekenen dan de andere opties.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet staat voor een hoog niveau van consumentenrechten. Het kabinet ziet graag een uniforme toepassing van deze regels zodat consumenten bij bijvoorbeeld het online aanschaffen van producten en of diensten een goede bescherming genieten, ongeacht in welke lidstaat de consument of handelaar gevestigd is.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is positief ten aanzien van de doelen van het voorstel. Een betere samenwerking tussen de nationale instanties die zijn belast met de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming kan zowel een voordeel opleveren voor consumenten als voor ondernemers. Hoewel breder toepasbaar, is het voorstel volgens Nederland terecht onderdeel van het e-commerce pakket; naarmate handel op het internet toeneemt worden ook consumenten in toenemende mate geconfronteerd met de onbekende rechtsstelsels van andere lidstaten van de Europese Unie. Gezien de grote groei van e-commerce is het van belang ook bij dergelijke grensoverschrijdende transacties te zorgen voor een goede handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.

Consumenten ondervinden voordeel van het voorstel doordat het systeem van Europese samenwerking bij het toezicht op consumentenwetgeving verbetert, bijvoorbeeld doordat de ACM aan een andere nationale instantie verzoekt handhavend op te treden na een collectieve inbreuk jegens Nederlandse consumenten. Een dergelijk handhavingsverzoek is slechts op een beperkt aantal gronden te weigeren. Ondernemers kunnen profiteren van de verordening doordat zij bij het

vermoeden van een wijdverspreide inbreuk (inbreuk in meerdere lidstaten) nog slechts te maken krijgen met één nationale instantie. Dit voorkomt dat een ondernemer met meerdere nationale instanties overleg voert over één zelfde soort vermeende inbreuk. Het voorstel voorkomt dat daarbij in de lidstaten verschillende eisen worden gesteld waardoor de kosten voor de ondernemer om te voldoen aan de wetgeving onnodig hoog worden. Dit is met name voordelig voor goedwillende ondernemers. Daarnaast vermindert goede handhaving de oneerlijke concurrentie van ondernemers die zich niet aan de toepasselijke regels houden.

Nederland is kritisch over de voorgestelde handhavingsbevoegdheden van nationale instanties die zien op de compensatie van schade van consumenten en de terugbetaling van de behaalde winst. In Nederland is het primaire uitgangspunt dat de sanctiebevoegdheden van de nationale instantie tot doel hebben de overtreding te beëindigen en de handelaar te bestraffen. Het vaststellen van de hoogte van de geleden schade van de consument is de taak van partijen zelf, al dan niet met inmenging van de civiele rechter. Bovendien voorziet Nederland uitvoeringsproblemen bij het uitoefenen van deze bevoegdheden door de nationale instantie. De geleden schade kan van consument tot consument verschillen. Zaken als causaliteit, verjaring en eerder verkregen schadevergoeding spelen daarbij een rol. Hierdoor kan een gecompliceerde samenloop ontstaan met de gebruikelijke civielrechtelijke rechtsgang. Dit is niet in het voordeel van de consument. Nederland gelooft meer in het bevorderen van de mogelijkheden om collectief schade te verhalen bij de rechter.

Nederland zal daarnaast extra waakzaam zijn op de mogelijke toekenning van bevoegdheden aan nationale instanties om derden te gelasten websites offline te halen en op de uitvoeringsbepalingen in het voorstel.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Verwacht wordt dat vrijwel alle lidstaten voorstander zijn van meer Europese coördinatie bij inbreuken. Op enkele punten wordt verwacht dat het voorstel door lidstaten kritisch wordt bekeken, bijvoorbeeld ten aanzien van de minimumbevoegdheden en de rol van de Europese Commissie om handhaving te gelasten door nationale instanties.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar bevoegdheid op artikel 114 VWEU. Nederland kan zich daar in vinden.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief, met uitzondering van die bepalingen die zien op de afhandeling van schade die is geleden door consumenten. Een dergelijke bepaling grijpt in op het nationale civielrechtelijke stelsel en draagt niet of nauwelijks verder bij aan de handhaving van consumentenrechten. Het voorstel betreft grotendeels bepalingen die reeds zijn opgenomen in de in te trekken Verordening (EG) nr. 2006/2004. Ook voor wat betreft het meerdere is Nederland positief, Europese coördinatie is essentieel bij de aanpak van wijdverspreide schendingen.

c) Proportionaliteit

Nederland is positief over de proportionaliteit van het voorstel met uitzondering van die bepalingen die zien op de afhandeling van schade die is geleden door consumenten. Een dergelijke bepaling grijpt in op het nationale civielrechtelijke stelsel en draagt niet of nauwelijks verder bij aan de handhaving van consumentenrechten. Op enkele andere punten heeft Nederland vragen. Dit ziet met name op de minimumbevoegdheden, zoals de mogelijkheden voor nationale instanties om derden te gelasten een website offline te halen. Nederland zal vragen of er wel ruimte is voor een gerechtelijke toetsing bij het offline halen van een website.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de totale EU-begroting. De kosten voor de Commissie bedragen minder dan 300.000 euro per jaar structureel en zullen binnen het huidige budget worden gedekt. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het voorstel kan gevolgen hebben voor de inzet van personeel bij de ACM. Zo kunnen handhavingsverzoeken van nationale instanties uit andere lidstaten tot extra werklast leiden. Tegelijkertijd bespaart het voorstel tijd doordat de samenwerking tussen instanties efficiënter kan verlopen en de Europese Commissie coördinerende taken op zicht neemt. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast in de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft geen financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en de burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel leidt niet tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven of consumenten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het voorstel heeft vermoedelijk een gunstig effect op de concurrentiekracht doordat ondernemingen die in meerdere lidstaten actief zijn en waarbij het vermoeden bestaat van een overtreding van wetgeving inzake consumentenbescherming nog slechts met één nationale instantie te maken krijgen en daardoor een meer uniforme toepassing van de wetgeving kunnen verwachten. Deze meer uniforme toepassing zal leiden tot minder kosten voor de (goedwillende) ondernemer om te voldoen aan de wetgeving. Daarnaast vermindert goede handhaving de oneerlijke concurrentie van ondernemers die zich niet aan de toepasselijke regels houden.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel zal in ieder geval gevolgen hebben voor de Instellingswet ACM. Daarnaast zijn er ook gevolgen voor wetgeving waarop de ACM toeziet (onder andere de Wet handhaving consumentenrechten) en mogelijke gevolgen voor wetgeving die van toepassing is op andere nationale instanties die een toezichtstaak hebben op één van de richtlijnen en/of verordening die zijn opgenomen in de bijlage bij het voorstel, zie hiervoor ook onder 7. Het lex silencio positivo beginsel is niet aan de orde.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het wetsvoorstel bevat verschillende mogelijkheden en/of verplichtingen voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Nederland zal tijdens de onderhandelingen over het voorstel kritisch kijken of de uitvoeringshandelingen niet essentiële onderdelen bevatten die in de verordening zelf moeten worden uitgewerkt. Het betreft in alle uitvoeringsbevoegdheden een onderzoeksprocedure met een grote rol voor de comités van de lidstaten.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel zal na bekendmaking in het publicatieblad van de Europese Unie na één jaar inwerking treden. De verordening heeft als gevolg dat aanpassingen nodig zijn aan in ieder geval de Instellingswet ACM, zie hiervoor onder a). De termijn van één jaar voor een wetstraject wordt te kort geacht, Nederland acht een langere termijn, bijvoorbeeld twee jaar, meer passend.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een verplichting voor de Commissie om een verslag over de toepassing van de verordening in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad. Het verslag dient te worden uitgebracht niet later dan zeven jaar nadat de verordening van toepassing wordt.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft gevolgen voor de ACM in haar rol als nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van wetgeving inzake consumentenbescherming voor zover het gaat om taken die zijn opgenomen in de bijlage van het voorstel. Ook andere nationale toezichthouders kunnen hiermee te maken krijgen doordat zij toezicht houden op één van de richtlijnen of verordening die zijn opgenomen in de bijlage, bijvoorbeeld de Autoriteit Financiele Marken (AFM) of de Inspectie Luchtvaart (ILT). Het voorstel lijkt in eerste instantie zowel uitvoerbaar als handhaafbaar, dit zal op een aantal specifieke punten nog nader moeten worden bekeken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.